

schutz weit zurückdrängen. Wahrscheinlich läßt sich auch der Abbau des besonderen Bestandsschutzes des § 18 Abs. 2 Ziff. 3 AtG erreichen, so daß die bisherige Entschädigungspflicht für Nachrüstungsauflagen und Widerruf bei Gefahren, die erst nachträglich erkannt wurden, sowie bei Gefahren, die durch Veränderung der Anlagenumgebung entstanden sind, entfällt.<sup>51</sup> Aber eine Gefahr oder ein Gefahrenverdacht, und sei dieser durch eine entsprechende »Sicherheitsphilosophie«<sup>52</sup> noch so sensibilisiert, muß in jedem Fall vorgewiesen werden. Das Gesamtproblem: das Kollektivrisiko aller Anlagen auf der Erde, die Belastung zukünftiger Generationen, die Auswirkungen auf die Freiheitsrechte zählt nicht. Wollte man daraus mehr herleiten als den technological fix der einzelnen Anlage, wollte man aus der Erzeugung von Kernenergie insgesamt heraus, würde man entschädigen müssen. Solche Ganzheiten, die mehr sind als die Summe ihrer Teile, gehen im kleinen Clinch verloren, in dem immer nur Teile und ihre spezifischen Gefahren kalkuliert werden. Der Zusammenhang aber ist es, der vor allem bedroht ist, und ihn zu retten, bedarf es einer historischen Anstrengung an allen einzelnen Medien, Nutzungs- und Belastungspfaden, Quellen und Endpunkten, ohne Rücksicht darauf, ob sie noch intakt scheinen oder schon Symptome zeigen. Und diese historische Notwendigkeit muß rechtlich repräsentiert sein, eben als verfassungsrechtliches Gebot, das den Boden ins Rutschen bringt, und mit ihm die hineingeschlagenen Pflöcke.

## Christoph Schmidt

### Der Ausstieg des Bundesverwaltungsgerichts aus der atomrechtlichen Kontrolle

*Anmerkungen zum KKW-Wyhl-Urteil des BVerwG*

#### *1. Regelungsdefizite des AtG und ihre Folgen*

Die Entscheidung des BVerwG vom 19. 12. 1985 über die erste Teilerrichtungsgehmigung für das KKW Süd Block I (Wyhl)<sup>1</sup> nimmt zur Kernfrage des materiellen Genehmigungsrechts für kerntechnische Anlagen – der nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderlichen Vorsorge gegen Schäden gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG<sup>2</sup> – eingehend Stellung. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG ist vom BVerwG zwar mehrfach in vorangegangenen Entscheidungen angesprochen worden<sup>3</sup>, ohne jedoch die wesentlichen Kontroversen in der Auseinandersetzung um die atomrechtliche Schadensvorsorge zu klären.

<sup>51</sup> S. dazu A. Roßnagel, Zum rechtlichen und wirtschaftlichen Bestandsschutz von Atomkraftwerken, JZ 1986, 716, 720.

<sup>52</sup> Wo ist das Wörterbuch des technischen Unmenschen, das dergleichen Ausdrücke notiert, neben dem »Störfall«, der »Konservativität«, dem »Belastungspfad«, dem »ungünstigsten Auftreffpunkt« und der »Leistungsexkursion«, die auch noch »überprompt-kritisch« werden kann?

<sup>1</sup> DVBl. 1986, 190 (= UPR 1986, 107; NVwZ 1986, 208; DÖV 1986, 431).

<sup>2</sup> Sie ist ebenfalls Genehmigungsvoraussetzung nach § 4 Abs. 2 Nr. 3, § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 2, § 9 Abs. 3 AtG sowie in der »Verordnung über den Schutz vor Schäden durch ionisierende Strahlen (Strahlenschutzverordnung – StrlSchV) vom 13. 10. 1976 (BGBl. I S. 2905 mit Ber. v. 21. 1. 1977, BGBl. I S. 184 und S. 269) nach § 6 Abs. 1 Nr. 5, § 10 Abs. 1 Nr. 3, § 19 Abs. 1 Nr. 5, § 28 Abs. 3 Satz 3 und § 31 Abs. 1.

<sup>3</sup> Insbesondere in der Stade-Entscheidung BVerwGE 61, 256; s. daneben auch BVerwG, Urt. v. 11. 1. 1985, UPR 1985, 138 ff. (Konzeptvorbescheid KKW Krümel) und bereits BVerwG, Urt. v. 16. 3. 1972, DVBl. 1972, 678 (Würigassen).

Die große Spannbreite der zur atomrechtlichen Schadensvorsorge vertretenen Positionen wird dadurch ermöglicht, daß alle bedeutsamen Streitpunkte innerhalb des Genehmigungsverfahrens gesetzlich ungeregelt sind. Das AtG begnügt sich im wesentlichen mit der Formulierung vager, unbestimmter Rechtsbegriffe, »aspirativer« Programmziele.<sup>4</sup> Ob z.B. der zu Berühmtheit gelangte Berstschutz für den Reaktordruckbehälter bei der Errichtung eines KKW's erforderlich ist<sup>5</sup>, muß nach dem Gesetz ausschließlich am Maßstab des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG, der wichtigsten und gleichzeitig unbestimmtesten Genehmigungsvoraussetzung<sup>6</sup> entschieden werden. Die unterschiedliche Antwort auf diese Frage ergibt sich wohl eher aus konträren ingenieurwissenschaftlich-technischen Wertungen<sup>7</sup>, denn aus einem differierenden Verständnis des normativen Gehalts des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG.<sup>8</sup> Deutlich wird mit diesem Beispiel, daß aufgrund des Normierungsverzichts zentraler Entscheidungsgehalte seitens des Gesetzgebers die wesentlichen Konkretisierungen des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG auf den Verwaltungsvollzug des AtG abgeschoben sind. Dem damit bewirkten scheinbaren Machtzuwachs der Exekutive mußte im Konfliktfall der Machtzuwachs der Gerichte korrespondieren:

»Da vage Normen nur beschränkt die ihnen zugedachte Anleitungs- und Begrenzungsfunktion (der Verwaltung, Anm. d. Verf.) erfüllen und es häufig zu Konflikten kommt, gewinnt die Verwaltungsgerichtsbarkeit an Bedeutung: Zum einen wird sie häufiger angerufen, zum anderen scheinen die Gerichte zu glauben, die Verwaltung müsse bei vagen Normen, quasi zum Ausgleich des Normierungsdefizits, umso umfassender kontrolliert werden.«<sup>9</sup>

So kam, was kommen mußte: Divergierende instanzgerichtliche Entscheidungen<sup>10</sup> lösten beredete Klagen über die Untätigkeit des Gesetzgebers einerseits<sup>11</sup>, mangelnden Sachverstand der Richter und daher Überschreitung ihrer Kompetenzen andererseits<sup>12</sup> aus – dies alles begleitet von der wirtschaftspolitischen Schreckensmeldung eines in Höhe von ca. 15 Mrd. DM bezifferbaren Investitionsstaus in der Bundesrepublik, der durch gerichtlich bedingte Verzögerungen im Kraftwerksbau bewirkt sei.<sup>13</sup>

Wenn auch letzteres einer empirischen Überprüfung nicht standhielt<sup>14</sup> und Rechtsprechungsdifferenzen in einem neuen Rechtsgebiet<sup>15</sup> sich keinesfalls als Besonderheit des Atomrechts darstellen, sondern gewöhnliche Begleiterscheinungen einer

<sup>4</sup> Zu diesem Begriff s. E. Blankenburg/U. Krautkrämer, Ein Verwaltungsprogramm als Kaskade von Rechtsvorschriften: Das Arbeitsförderungsgesetz, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme, Königstein 1980, S. 138 ff. (139 f.).

<sup>5</sup> Bejahend VG Freiburg, Urt. v. 14. 3. 1977, NJW 1977, 1645; verneinend VG Würzburg, Urt. v. 25. 3. 1977, NJW 1977, 1649.

<sup>6</sup> K.-P. Winters, Atom- und Strahlenschutzrecht, München 1978, Einführung S. 1 ff. (23).

<sup>7</sup> H. Albers, Atomgesetz und Bersticherung für Druckwasserreaktoren, DVBl. 1978, 22 ff. (27 f.); Rainer Wolf, Der Stand der Technik, Ms. Hannover 1985 (Opladen 1986), S. 331 f.

<sup>8</sup> H. Albers, ebd. S. 24 ff.; Rainer Wolf, ebd. S. 327 ff.

<sup>9</sup> Sh. van Buuren/E. Ballerstedt/D. Grimm, Richterliches Handeln und technisches Risiko, Baden-Baden 1982, S. 17.

<sup>10</sup> Vgl. die kommentierende Dokumentation von H. Albers, Gerichtsentscheidungen zu Kernkraftwerken, Villingen-Schwenningen 1980.

<sup>11</sup> Joseph Listl, Die Entscheidungsprärogative des Parlaments für die Errichtung von Kernkraftwerken, DVBl. 1978, 10 ff.

<sup>12</sup> W. Schmitt-Glaeser, Planende Behörden, protestierende Bürger und überforderte Richter, Der Landkreis 1976, 442 ff. (insbes. 446 f., 449 f.).

<sup>13</sup> Vgl. ET 1982, 645.

<sup>14</sup> H. Albers, Verwaltungsgerichte – Hindernisse bei der Errichtung technischer Großanlagen?, DVBl. 1983, 1039 ff.

<sup>15</sup> Hiergegen ließe sich zwar die 150jährige Tradition des deutschen technischen Sicherheitsrechts anführen, doch selbst dem AtG war bis in die Mitte der 70er Jahre nur eine gleichsam problemlose Randexistenz am Interessenhorizont rechtswissenschaftlicher Analysen beschieden – so U. Büdenbender, Rezension zu M. Ronellenfisch, Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren, Berlin 1983, in: AöR 110 (1985), 110 ff. (111).

sich langsam über Präjudizien festigenden Rechtsprechung sind<sup>16</sup> – die Dramatisierung des Kernenergiekonflikts seit den 70er Jahren setzte (auch) die Rechtsprechung unter den Erwartungsdruck, die »richtige« Lösung zu produzieren. Freilich ist ihr »Material« hierfür angesichts des legislativen Verzichts auf die Formulierung vollzugsfähiger Umweltqualitätsnormen<sup>17</sup> begrenzt: »Der Maßstab, der an die Sicherheit eines Kernkraftwerks angelegt werden muß, ergibt sich aus dem Gesetz.«<sup>18</sup> Und das enthält sich einer unmittelbaren Festlegung.

## II. Die atomrechtliche Schadensvorsorge im Verständnis des BVerwG

### 1. Das unverstandene Strahlenschutzkonzept der Strahlenschutzverordnung von 1976

Mit der Strahlenschutzverordnung (StrlSchV) vom 13. Oktober 1976 (BGBl. I, S. 2905) scheint für den gesamten Bereich des Normalbetriebs eines KKW's das monierte Defizit mangelnder Umweltqualitätsnormen behoben zu sein. In § 45 i.V.m. Anlage X Spalte 2 der StrlSchV sind Immissionsgrenzwerte<sup>19</sup> für die Umgebungsbelastung einer kerntechnischen Anlage festgeschrieben, aus denen sich Emissionsgrenzen eindeutig ableiten lassen<sup>20</sup> – sollte man meinen.

Doch der Schein trügt. Gerade bei nuklearen Emissionen kommt aus meßtechnischen Gründen, Berechnungsproblemen und anderen Schwierigkeiten in der Ermittlung der realen Strahlenexposition der Umwelt für einen effektiven Strahlenschutz der Bevölkerung der Festschreibung einer »Allgemeine(n) Berechnungsgrundlage für die Strahlenexposition bei radioaktiven Ableitungen mit der Abluft oder in Oberflächengewässer (Richtlinie zu § 45 StrlSchV)«<sup>21</sup> weit mehr Bedeutung zu als der abstrakteren Formulierung des 30 mrem/a.-Grenzwertkonzepts nach § 45 StrlSchV. Andererseits darf dies nicht dazu verleiten, die Textfassung des § 45 StrlSchV wie das sich dahinter verbergende Konzept für die radiologische Gesamtbelastung der Umwelt aus den Augen zu verlieren. Denn die Bundesregierung will mit dem 30 mrem/a.-Konzept erreichen,

»... daß die mittlere Strahlenbelastung der Bevölkerung durch die Ableitung radioaktiver Stoffe aus kerntechnischen Anlagen (...) auch im Laufe des weiteren Ausbaus der Kernenergie bei höchstens 1. v.H. der natürlichen Strahlenbelastung gehalten wird«<sup>22</sup> – also bei ca. 1 mrem.<sup>23</sup>

<sup>16</sup> Chr. Pestalozza, Energieversorgung unter Richtervorbehalt, *Der Staat* 18 (1979), 481 ff. (492 ff.).

<sup>17</sup> Eingehend hinsichtlich des Atom- und Strahlenschutzrechts analysiert bei Rainer Wolf, *Rechtsordnung und Technostruktur: Die Grenzen regulativer Politik im Bereich der Kernenergie*, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Bd. 8, Opladen 1982, 240 ff.; allgemein zur Bedeutung von Umweltqualitätsnormen s. H. Weidner/P. Knoepfel, Politisierung technischer Werte – Schwierigkeiten des Normbildungsprozesses an einem Beispiel (Luftreinhaltung) der Umweltpolitik, *ZParl* 1979, 160 ff. (insbes. 162 ff.).

<sup>18</sup> BVerwG, *Beschl.* v. 11. 11. 1975 – IB 39.75 (zum KKW Würgassen), zit. n. H. Albers (FN 10), S. 92.

<sup>19</sup> K.-P. Winters (FN 6), S. 71 f.; R. Kramer/G. Zerlett, *Strahlenschutzverordnung (Kommentar)*, Köln 1980, § 45 Anm. 1.

<sup>20</sup> S. H. Weidner/P. Knoepfel (FN 17), S. 162 f.

<sup>21</sup> Vom 15. 8. 1979, *GMBL* 1979, S. 371; vgl. hierzu die Referate auf dem 6. Dt. Atomrechtssymposium (AtRS), Köln pp. 1980 in der Arbeitssitzung »Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Konkretisierung der Strahlenschutzgrundsätze« von W. Feldt (S. 125 ff.), D. Brosche (S. 131 ff.) und D. Teufel (S. 149 ff.).

<sup>22</sup> J. K. Pfaffelhuber, Das Sicherheitskonzept der Bundesregierung zur Entsorgung, *ET* 1976, 84 ff. (86).

<sup>23</sup> H. Michaelis, *Handbuch der Kernenergie* Bd. 2, München 1982, S. 683 gibt die durchschnittliche »natürliche« Strahlenbelastung (i.S.d. Pfaffelhuber-Zitats) für die Jahre 1976/77 mit ca. 110 mrem an. Nach Tschernobyl kann das 1 mrem-Ziel maximaler Zusatzbelastung natürlich nicht mehr eingehalten werden.

Dieses »Programm hinter dem Programm«<sup>24</sup> (des 30 mrem/a.-Konzepts) läßt sich nur umsetzen, wenn § 45 StrlSchV als Immissionsnorm beim Wort genommen wird. Dann hat das Abstellen auf die höchstzulässige Strahlenkonzentration an der »ungünstigsten Einwirkungsstelle«, die regelmäßig im Nahbereich einer Anlage liegen wird, den Sinn, »auf diesem Wege für weiter entfernt liegende Regionen entsprechend geringere Belastungen sicherzustellen.«<sup>25</sup>

Das BVerwG sieht das anders. Angesichts der Unsicherheiten bei der Festlegung definitiver Belastungsgrenzen, deren Ausschöpfung sich noch im Rahmen des Tolerablen bewegen soll, mißt es zwar den Dosisgrenzwerten nach § 45 StrlSchV die Funktion bei, die hinreichend niedrig angesetzte Gefahrenschwelle zu markieren und billigt ihrer Einhaltung konsequenterweise drittschützenden Charakter zu.<sup>26</sup> Uno actu konterkariert das Gericht diese Festlegung jedoch dadurch, daß es ihr die prozessuale Durchsetzbarkeit im Wege der Nachbarklage nimmt: Der Senat setzt sich über den eindeutigen Wortlaut des § 45 StrlSchV hinweg und postuliert – damit die unglückselige Tendenz der Stade-Entscheidung bestätigend<sup>27</sup> –, Drittbetroffene könnten nur die Überschreitung der Dosisgrenzwerte »an einem für sie bedeutsamen Standort«<sup>28</sup> rügen.

Auf diesem Weg der Interpretation wird nicht nur, wie es gemeinhin in der Literatur nach der Stade-Entscheidung zustimmend<sup>29</sup> oder ablehnend<sup>30</sup> registriert wurde, den Strahlenschutzgrundsätzen des § 28 StrlSchV – den Geboten, »jede unnötige Strahlenexposition oder Kontamination von Personen, Sachgütern oder der Umwelt zu vermeiden« (§ 28 Abs. 1 Nr. 1) bzw. die jeweilige technisch notwendige »Strahlenexposition oder Kontamination ... auch unterhalb der ... festgesetzten Grenzwerte so gering wie möglich zu halten« (§ 28 Abs. 1 Nr. 2) – der drittschützende Charakter abgesprochen. (Womit im übrigen diese Strahlenschutzgrundsätze von der Bedeutung als »Magna Charta des Strahlenschutzes«<sup>31</sup> zum ornamentalen Beiwerk der StrlSchV degradiert werden.)

Bedeutsamer ist das Resultat, daß selbst dem Kerngehalt des Strahlenschutzkonzeptes, der Einhaltung der Grenzwerte auch (und gerade!) an der »ungünstigsten Einwirkungsstelle«<sup>32</sup>, bei der es »irrelevant (ist), ob diese Stelle zur Zeit bewohnt ist oder zur Erzeugung von Nahrungsmitteln benutzt wird«<sup>33</sup>, die Möglichkeit der Thematisierung in einer Nachbarklage genommen wird.<sup>34</sup>

Ähnliche Schwierigkeiten des Umgangs mit dem Wortlaut und dem Konzept der StrlSchV scheint das Gericht bei der Bewertung des Vorbringens der Revisionskläger zur Einhaltung der sogenannten Störfallplanungsdosis für die Anlagenumgebung nach § 28 Abs. 3 StrlSchV gehabt zu haben. Jene hatten verlangt, »die Summe der möglichen Störfälle je nach ihrer Wahrscheinlichkeit und ihrem Schadensaus-

24 Rainer Wolf (FN 17), S. 249.

25 OVG Lüneburg, Urt. v. 24. 11. 1982, DÖV 1984, 34 m. Anm. G. Winter, Leitsatz 1 (KKW Unterweser).

26 S. bereits die Stade-Entscheidung BVerwGE 61, 256 (264 ff.).

27 Ebd. S. 268.

28 So nun auch im Wyhl-Urteil, BVerwG, DVBl. 1986, 190 (196).

29 H. W. Rengeling, Perspektiven zur Zulässigkeit atomrechtlicher Anfechtungsklagen, DVBl. 1981, 323 ff. (324); Chr. Degenhart, Kernenergie in der Entwicklung – Schwerpunkte, Ergebnisse und Tendenzen neuerer Rechtsprechung, ET 1983, 230 ff. (231 f.).

30 K. Bosselmann, Rechtsschutz? Nein danke – Anmerkung zum AKW-Stade-Urteil des BVerwG, KJ 1981, 402 ff. (406 ff.). W. Baumann, Betroffensein durch Großvorhaben – Überlegungen zum Rechtsschutz im Atomrecht, BayVBl. 1982, 275 ff., 292 ff. (294 ff.).

31 H. Basse, Die Bedeutung der Strahlenschutzgrundsätze, in: 4. Dt. AtRS, Köln pp. 1976, 87 ff. (90).

32 Hierzu R. Kramer/G. Zerlett (FN 19), § 45 Anm. 11.

33 Richtlinie zu § 45 StrlSchV (FN 21), GMBL. 1979, S. 372.

34 Daß die Nachbarklage eines der wesentlichsten Instrumente zur Effektivierung des Umweltschutzes ist, betont H. D. Jarass, Effektivierung des Umweltschutzes gegenüber bestehenden Anlagen, DVBl. 1985, 193 ff. (195) zu recht.

maß zu bilden, um dann im Vergleich mit den sonstigen Gefahren und Risiken eine Entscheidung über die Genehmigungsfähigkeit des KKW Süd zu finden.«<sup>35</sup>

Das hört sich kompliziert an, trifft aber genau das Problem, das § 28 Abs. 3 i.V.m. Anlage X Spalte 2 StrlSchV stellt: Störfälle, also regelwidrige und ungewollte, jedoch (im Gegensatz zum Unfall) noch beherrschte Ereignisabläufe<sup>36</sup>, gehören zu den gewöhnlichen, einzukalkulierenden Begleiterscheinungen der Kerntechnik. Eine erhöhte Aktivitätsabfuhr an die Umgebung der Anlage kann im Störfall notwendig sein. Summieren sich Störfälle, summiert sich u. U. auch die radioaktive Belastung der Umwelt. Nun spricht § 28 Abs. 3 StrlSchV davon, daß bei der Störfallprophylaxe – also bei der Planung baulicher und technischer Schutzmaßnahmen gegen Störfälle und bei der Begrenzung ihrer Schadenswirkung<sup>37</sup> – auch »im ungünstigsten Störfall höchstens die Werte der Anlage X Spalte 2 ... zugrunde gelegt werden« sollen. Das BVerwG folgert hieraus, daß § 28 Abs. 3 StrlSchV Rechnung getragen sei, sobald die Störfallplanungsdosis dieses ungünstigsten Störfalles, verstanden als singuläres Ereignis, eingehalten werde.<sup>38</sup> Dabei wird freilich übersehen, daß Anlage X Spalte 2 zur StrSchV den *im Kalenderjahr*<sup>39</sup> maximal zulässigen Wert nennt, also auf eine aus vielfältigen Emissionen summierte Strahlenbelastung abstellt.<sup>40</sup>

Dem großzügigen Umgang mit dem Normtext der StrlSchV korrespondiert ein ebenso großzügiger Umgang mit den Realien der kerntechnischen Entwicklung, wenn das Gericht den Ausschluß der Addition von Störfällen mit der hoffnungsfrohen Behauptung abzusichern trachtet,

»daß die bei der Auslegung von atomaren Anlagen zugrundeliegenden sicherheitstechnischen Anforderungen einen als Störfall zu bezeichnenden Ereignisablauf als wenig wahrscheinlich erscheinen lassen.«<sup>41</sup>

Die offiziellen Berichte des Bundesministeriums des Innern über »Besondere Vorkommnisse in Kernkraftwerken in der Bundesrepublik Deutschland« für die Jahre 1983<sup>42</sup> (bei 17 erfaßten KKW-Blöcken) und 1984<sup>43</sup> (bei 19 erfaßten KKW-Blöcken) weisen immerhin 136 (für 1983) bzw. 149 (für 1984) Störfälle aus.

## 2. Die Emanzipation des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG vom polizeirechtlichen Gefahrenbegriff

Gravierend sind die mit dem Wyhl-Urteil höchstinstanzlich gebilligten Einschnitte in die Reichweite der nuklearen Gefahrenabwehr bei der sicherheitstechnischen Bewertung einer kerntechnischen Anlage.

Hier hatten Rechtsprechung und Literatur im Wege der Interpretation der atomrechtlichen Schadensvorsorge gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG aufgrund vorgegeblicher Unzulänglichkeiten des polizeirechtlichen Gefahrenbegriffs die Unterscheidung

<sup>35</sup> So die Wiedergabe der Klägerargumentation in den Urteilsgründen, BVerwG, DVBl. 1986, 190 (196).

<sup>36</sup> Vgl. die Begriffsbestimmungen in der Anlage I (zu § 2) der StrlSchV, sowie eingehend W. Bischof, Die Begriffe »Störfall« und »Unfall« im Atomenergierecht, ET 1980, 592 ff.

<sup>37</sup> Vgl. R. Kramer/G. Zerlett (FN 19), § 28 Anm. 17.

<sup>38</sup> BVerwG, DVBl. 1986, 190 (196 f.).

<sup>39</sup> Vgl. hierzu im Zusammenhang mit § 45 StrlSchV W. E. Sommer, Zum Dosisgrenzwertkonzept des § 45 Strahlenschutzverordnung, DÖV 1983, 754 ff. (758).

<sup>40</sup> R. Lukes/B. Richter, Bevölkerungsrisiko und Strahlenminimierungsgebot, NJW 1981, 1401 ff. (1408); zum gleichen Ergebnis gelangend, es jedoch mit den Strahlenschutzgrundsätzen begründend: R. Kramer/G. Zerlett (FN 19), § 28 Anm. 18.

<sup>41</sup> BVerwG, DVBl. 1986, 190 (197).

<sup>42</sup> Wiedergegeben in atw 1984, 586 ff.

<sup>43</sup> Wiedergegeben in atw 1985, 633 ff.

zwischen Gefahrenabwehr und ergänzender Risikovorsorge entwickelt.<sup>44</sup> Dogmatisch blieb ungeklärt, ob diese Distinktion bereits im Wortlaut, Zweck und der Systematik des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG angelegt sei<sup>45</sup> oder ob bei einer über die traditionelle Gefahrenabwehr hinausgehenden Risikovorsorge am Versagensermessen des § 7 Abs. 2 1. Halbsatz AtG anzuknüpfen sei.<sup>46</sup>

Die sachliche Differenz beider Positionen ist minimal<sup>47</sup>, sobald die grundlegenden Annahmen zur Risikovorsorge geteilt werden. Bedeutung gewinnt die Position des BVerwG deshalb, weil es seine Bedenken gegen die Verortung der Risikovorsorge im Versagensermessen nach § 7 Abs. 2 1. Halbsatz AtG dazu nutzt, die Abkehr vom polizeilichen Gefahrenbegriff in der atomrechtlichen Schadensvorsorge einzufordern:

§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG sei »nicht anhand eines vorgeformten polizeirechtlichen Gefahrenbegriffs, sondern mit Blick auf den in § 1 Nr. 2 AtG genannten Schutzzweck des Gesetzes auszulegen«. Dies gründe darin, daß »auch solche Schadensmöglichkeiten in Betracht gezogen werden (müssen), die sich nur deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können und daher insoweit noch keine Gefahr, sondern nur ein Gefahrenverdacht oder ein »Besorgnispotential« besteht. Vorsorge bedeutet des weiteren, daß ... Schutzmaßnahmen auch anhand »bloß theoretischer« Überlegungen und Berechnungen in Betracht gezogen werden müssen, um Risiken aufgrund noch bestehender Unsicherheiten oder Wissenslücken hinreichend zuverlässig auszuschließen. Daher ist es im Atom- und Strahlenschutzrecht nicht nur – wie der VGH meint – »unerwünscht«, sondern im Hinblick auf die in § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG getroffene Regelung auch unerlaubt, »exakt bis an die Gefahrengrenze zu gehen«; dies gilt sowohl für den Kollektiv- als auch für den Individualschutz.«<sup>48</sup>

Nur: Wo liegt die Gefahrengrenze? Und wenn sie auch beim Individualschutz nicht erreicht sein darf: Wie weit ist ihre Unterschreitung für Drittbetroffene gerichtlich durchsetzbar? Just diese Kernfragen läßt das Gericht offen.<sup>49</sup>

Prinzipiell muß der Abschied vom polizeirechtlichen Gefahrenbegriff kritisiert werden, weil die zu seiner Begründung angeführten Argumente: Gefahrenverdacht und mangelnde Möglichkeit empirischer Nachweise von Schadensursächlichkeiten – sich innerhalb der Dogmatik des herkömmlichen Polizeirechts<sup>50</sup> sowie mit den prozessualen Beweislastregeln<sup>51</sup> bewältigen lassen. Ist dies erkannt, richtet sich das

<sup>44</sup> Vgl. grundlegend A. Hanning/K. Schmieder, Gefahrenabwehr und Risikovorsorge im Atom- und Immissionsschutzrecht, DB 1977, Beilage 14, 1 ff.; R. Breuer, Gefahrenabwehr und Risikovorsorge im Atomrecht, DVBl. 1978, 829 ff.; B. Bender, Gefahrenabwehr und Risikovorsorge als Gegenstand nuklear-technischen Sicherheitsrechts, NJW 1979, 1425 ff.; K.-P. Winters, Zur Entwicklung des Atom- und Strahlenschutzrechts, DÖV 1978, 265 ff. (270, 271 f.); zur Rechtsprechung s. H. Albers (FN 10), S. 93 ff. und Chr. Degenhart, Kernenergiegesetz, Köln pp. 1981, S. 30 ff.

<sup>45</sup> So u. a. R. Breuer (FN 44), S. 836; B. Bender (FN 44); P. Marburger, Atomrechtliche Schadensvorsorge, Köln pp. 1985, S. 64 ff.; R. Nolte, Rechtliche Anforderungen an die Sicherheit von Kernanlagen, Berlin 1984, S. 49 ff.; OVG Lüneburg, Beschl. v. 22.9.1979, DVBl. 1979, 693 (694); BayVGH, Urt. v. 9.4.1979, DVBl. 1979, 673 (674 ff.).

<sup>46</sup> So u. a. A. Hanning/K. Schmieder (FN 44), S. 7 f.; K.-P. Winters (FN 44), S. 271; K.-H. Weber, Regelungs- und Kontrolldichte im Atomrecht, Baden-Baden 1984, S. 94 ff.; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 30.3.1982, ET 1982, 849 (862 ff.).

<sup>47</sup> Allerdings enthält § 6 AtG kein Versagensermessen, so daß bei der Genehmigung eines Zwischenlagers eine im Versagensermessen begründete Risikovorsorge entfiel.

<sup>48</sup> BVerwG, DVBl. 1986, 190 (194).

<sup>49</sup> S. a. H.-W. Rengeling, Anlagenbegriff, Schadensvorsorge und Verfahrensstufung im Atomrecht, DVBl. 1986, 265 ff. (267 f.).

<sup>50</sup> Vgl. F. Hansen-Dix, Die Gefahr im Polizeirecht, im Ordnungsrecht und im technischen Sicherheitsrecht, Köln pp. 1982, S. 61 ff. aber auch S. 172 ff.; O. Schneider, Grundsätzliche Überlegungen zur polizeilichen Gefahr, DVBl. 1980, 406 ff.; W. Hoffmann-Riem, »Anscheinsgefahr« und »Anscheinsverschulung« im Polizeirecht, FS Gerhard Wacke, Köln 1972, S. 327 ff. (330 ff.).

<sup>51</sup> Vgl. R. Nolte (FN 45), S. 82 f.; bezeichnend ist, daß Beweislastfragen in Fragen um die materiell richtige Gesetzesauslegung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 verwandelt werden – vgl. F. Hansen-Dix (FN 50), S. 175 ff. –, weil sich die Autorin um die Genehmigungsfähigkeit für KKWe sorgt (s. ebd. S. 174).

Augenmerk darauf, ob tatsächlich eine die Gefahrenabwehr flankierende Risikovor-sorge notwendig ist, um auf normativer Ebene die Sicherheitsanforderungen zu erhöhen.

Gefahrenabwehrmaßnahmen setzen die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines zukünftigen Schadenseintritts voraus. Was als »hinreichend wahrscheinlich« gilt, ist eine normative Wertungsfrage, abhängig von den mit der Gefahrenabwehr zu schützenden Rechtsgütern.<sup>52</sup> D. h. je höher ein zu befürchtender Schaden wäre, desto niedriger sind die Anforderungen an den Grad der »hinreichenden Wahrscheinlichkeit«; »Gefahr« läßt sich als Produkt aus Eintrittshäufigkeit mal Schadensumfang definieren (sog. »Je-desto-Formel«).<sup>53</sup>

Die exorbitanten Gefährdungsdimensionen der Kerntechnik<sup>54</sup> führen bei konsequenter Anwendung dieser Formel stets zur Annahme einer Gefahrenlage.<sup>55</sup> Die Funktion der Abschichtung von Gefahren- und Risikovor-sorgebereich besteht deswegen darin, den Gefahrenbegriff trotz formeller Beibehaltung durch eine individualisierende Reduktion und einseitiges Abstellen auf eine niedrige Schadenseintrittswahrscheinlichkeit materiell auszuhebeln<sup>56</sup>: Ein Kläger kann im Falle einer kerntechnischen Katastrophe »nur« *sein* Leben verlieren.

Damit werde aber »das Individualrisiko im Schadensumfang mit dem Tod des Einzelnen nach oben hin begrenzt ... und bei Erreichen dieser Grenze nur noch durch die Erhöhung der Schadenseintrittswahrscheinlichkeit, nicht aber durch ein Übergreifen der Katastrophe auf andere Individuen vergrößert ...«<sup>57</sup>

Erscheint das Individualrisiko ausreichend begrenzt, geraten zusätzliche Sicherheitsanforderungen an kerntechnische Anlagen in die Kategorie des zur Risikovor-sorge gehörenden Bevölkerungsrisikos und sind vom Kläger nicht mehr durchsetzbar, da sein Tod unabhängig von der Anzahl seiner Schicksalsgenossen zu sehen sei.<sup>58</sup>

Damit ist die nach hergebrachten polizeirechtlichen Grundsätzen gefahrenbegründende Dimension der Kerntechnik, der extreme Umfang eines nicht auszuschließenden Schadens, aus dem Gefahrenbegriff eskamotiert und es läßt sich folgenlos konstatieren, die atomrechtliche Schadensvorsorge übersteige das normative Sicherheitsniveau traditioneller Gefahrenabwehr, solange dieser Wertung lediglich ein amputierter Gefahrenbegriff zugrunde gelegt wird.

### 3. Normkonkretisierung durch die Verwaltung und exekutive Einschätzungsprärogative

Andere Ausführungen des BVerwG im Wyhl-Urteil können sich über das Atomrecht hinaus als folgenreich erweisen.

<sup>52</sup> Statt aller: K. H. Friauf, Polizei und Ordnungsrecht, in: I. v. Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Berlin/New York 1982<sup>6</sup>, S. 191 ff. (216 f.).

<sup>53</sup> S. Chr. Degenhart (FN 44), S. 25 ff.; P. Marburger (FN 45), S. 57 f.; H. Albers (FN 7), S. 23 ff.

<sup>54</sup> Nach Angaben in der offiziellen »Deutschen Risikostudie Kernkraftwerke«, Köln 1980<sup>5</sup>, S. 201 ff. ist für den ungünstigsten Unfall- und Schadensablauf mit ca. 14 500 Soforttoten und ca. 104 000 somatischen Spätschäden zu rechnen (hier zitierte Zahlenangaben S. 208/211).

<sup>55</sup> So R. Lukes, Gefahren und Gefahrenbeurteilungen in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: ders. (Hrsg.), Gefahren und Gefahrenbeurteilungen im Recht Bd. 1, Köln pp. 1980, S. 17 ff. (38): »Die »je-desto-Formel« und das Schlagwort (!) von der nationalen Katastrophe führen ... dazu, daß der Grad der Eintrittswahrscheinlichkeit regelmäßig so angesetzt wird, daß praktisch stets eine Gefahr bejaht werden kann.«

<sup>56</sup> Vgl. R. Nolte (FN 45), S. 65 f.; Rainer Wolf (FN 7), S. 335 f.

<sup>57</sup> VGH Baden-Württemberg, Ur. v. 30. 3. 1982, ET 1982, 849 (865 f.).

<sup>58</sup> Zur Kritik dieser Zuordnung vgl. G. Winter, Bevölkerungsrisiko und subjektives öffentliches Recht im Atomrecht, NJW 1979, 393 ff. und W. Baumann (FN 30), insbes. S. 261, 265.



Das allgemeine Dilemma von Umweltschutzprozessen, technische Detailfragen anhand vager Generalklauseln entscheiden zu müssen<sup>59</sup>, hat zu einer Reihe von – rechtsdogmatisch letztlich unbefriedigenden – Vorschlägen geführt, technische Regelwerke, verwaltungsinterne Vorschriften etc. zum materiellen Entscheidungsmaßstab zu erheben. In der Figur des »antizipierten Sachverständigengutachtens«<sup>60</sup> schien ein beweisrechtlicher Weg gewiesen, technische Normen im Verwaltungsgerichtsprozeß heranzuziehen<sup>61</sup> – wenn auch der Reanimateur dieses Theorems<sup>62</sup> eingestehen mußte, daß es sich um eine schiere »Notlösung«<sup>63</sup> handelte. Denn machte der Kläger Einzelfallbesonderheiten oder »neue bessere Erkenntnisse« geltend, war im Prozeß doch wieder den Einzelheiten seines Vorbringens nachzugehen.<sup>64</sup>

Im Wyhl-Urteil taucht dieses Problem im Zusammenhang mit der bereits erwähnten »Richtlinie zu § 45 StrlSchV«<sup>65</sup> auf. Da für einen effektiven Strahlenschutz neben den Grenzwertfestlegungen der Art und Weise ihrer Berechnung höchste Bedeutung zukommt und beide in ihrer materiellen Schutzwirkung in einem unauflöslichen sachlichen wie rechtlichen Zusammenhang stehen<sup>66</sup>, fordert § 45 Satz 2 StrlSchV, daß »die im einzelnen zu treffenden Annahmen und anzuwendenden Verfahren zur Ermittlung der Strahlenexposition ... durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats« durch den Bundesminister des Innern bestimmt werden.

Damit wäre das Berechnungsverfahren für die Strahlenexposition rechtsautoritativ geregelt gewesen.

Indes hat sich die Exekutive in den letzten 10 Jahren um diesen »Verordnungsauftrag« nicht gekümmert. Stattdessen gab sie dem Erlaß der »Richtlinie zu § 45 StrlSchV« den Vorzug – womit sich die Frage nach Maß und Grad der normativen Verbindlichkeit der »Allgemeinen Berechnungsgrundlage« stellt.

Überraschenderweise kehrt sich das BVerwG von der Notlösung ab, ein »antizipiertes Sachverständigengutachten« anzunehmen und erklärt, die »Richtlinie zu § 45 StrlSchV« habe

»... eine normkonkretisierende Funktion« und sei »im Gegensatz zu lediglich norminterpretierenden Verwaltungsvorschriften für die Verwaltungsgerichte innerhalb der von der Norm gesetzten Grenzen verbindlich.«<sup>67</sup>

Doch wo liegen die von der Norm gesetzten verbindlichen Grenzen?

Der Senat gibt uns keine Antwort, sondern beläßt es bei Andeutungen. Besonderheiten des Einzelfalls sollen weiterhin nicht der rein schematischen Anwendung der »Allgemeinen Berechnungsgrundlage« unterliegen. Ansonsten solle es den Verwaltungsgerichten obliegen zu prüfen, ob die Richtlinie

<sup>59</sup> Vgl. den eindrucksvollen Diskussionsbeitrag von O. Bachof auf der Staatsrechtslehrer-Tagung 1979, VVDStRL 38, 374 ff.

<sup>60</sup> Grundlegend R. Breuer, Direkte und indirekte Rezeption technischer Regeln durch die Rechtsordnung, AöR 101 (1976), 46 ff. (82 f.).

<sup>61</sup> Vgl. BVerwGE 55, 250 ff.

<sup>62</sup> Vor R. Breuer bereits vertreten von E. Klingmüller, Technischer Fortschritt in rechtlicher Wertung, in: FS Karl Oftinger, Zürich 1969, S. 121 ff. (126) und K. Schäfer, Das Recht der Regeln der Technik, Diss. Köln 1965, S. 71 ff. u. S. 121 (dort unter Berufung auf einen Leserbrief von Trabandt in der FAZ v. 12. 2. 1960!).

<sup>63</sup> Diskussionsbeitrag von R. Breuer, VVDStRL 38, 357 ff. (358).

<sup>64</sup> Vgl. BVerwGE 55, 250 (258).

<sup>65</sup> Nachweis oben bei FN 21.

<sup>66</sup> Vgl. BVerfGE 49, 89 (139); für das Immissionsschutzrecht allgemein E. Kutscheidt, Die Änderung der TA Luft aus der Sicht der Rechtsprechung, NVwZ 1983, 581 ff. (584) m.w.N.

<sup>67</sup> BVerwG, DVBl. 1986, 190 (196).



»auf willkürfreien Ermittlungen beruht und die Genehmigungsbehörden in Anwendung dieser Berechnungsgrundlage davon ausgehen dürfen, daß die auf eine solche Weise berechnete Strahlenexposition unbeschadet bestehender Unsicherheiten bei einzelnen Parametern zu hinreichend konservativen Abschätzungen führt.«<sup>68</sup>

Kontrollwillige Gerichte sind mit diesem Prüfungsauftrag nicht entlastet. Gerade die Frage, ob die Berechnung der Strahlenexposition vorsichtig genug (i.e.: »hinreichend konservativ«) war, behandelt das Urteil der Vorinstanz auf über 130 Seiten.<sup>69</sup> Und neue Erkenntnisse der Strahlenbiologie und Medizin, die die hinreichende Konservativität der »Allgemeinen Berechnungsgrundlage« relativieren, sind allemal angesichts des heutigen Erkenntnisstandes zu erwarten.<sup>70</sup>

So begrenzen also die gleichen Kriterien, die das »antizipierte Sachverständigengutachten« angreifbar machten, nunmehr die Gültigkeit der »normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift«. Allerdings können sich kontrollunwillige Gerichte leichter auf ihre Bindung an diese »neue Rechtsquelle«<sup>71</sup> als auf ein »antizipiertes Sachverständigengutachten« zurückziehen.

Die entscheidende Reduktion der gerichtlichen Kontrolldichte liegt im Wuhl-Urteil an anderer Stelle: Nach weit überwiegender Auffassung in Literatur und Rechtsprechung war § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG ein justiziell voll überprüfbarer unbestimmter Rechtsbegriff.<sup>72</sup> Dies mag angesichts der Prägung von KKW-Prozessen durch ingenieurwissenschaftlich-technische Probleme tatsächlich eine Fiktion gewesen sein.<sup>73</sup> Normativ-dogmatisch gab es indes keinen Anlaß, von der uneingeschränkten judikativen Kontrolle der verwaltungsbehördlichen Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs – wie auch sonst im Verwaltungsrecht<sup>74</sup> – abzugehen.<sup>75</sup>

Mit dieser Vorstellung räumt das BVerwG für das Atomrecht nunmehr auf. Ein obiter dictum aus der Sasbach-Entscheidung des BVerfG<sup>76</sup> aufgreifend, erklärt es die Risikoabschätzung und sicherheitstechnische Bewertung von Kernenergieanlagen zum originären, der judikativen Kontrolle entzogenen Kompetenzbereich der Exekutive:

Es könne »nicht Sache der nachträglichen verwaltungsgerichtlichen Kontrolle sein . . ., die der Exekutive zugewiesene Wertung wissenschaftlicher Streitfragen einschließlich der daraus folgenden Risikoabschätzung durch eine eigene Bewertung zu ersetzen.« Und weiter: »Die Exekutive verfügt nicht nur gegenüber der Legislative, sondern auch im Verhältnis zu den VGen über rechtliche Handlungsformen, die sie für die Verwirklichung des Grundsatzes bestmöglicher Gefahrenabwehr und Risikovorsorge sehr viel besser ausrüsten.« Art. 19 Abs. 4 GG verlange »nicht mehr als die Kontrolle des Verwaltungshandelns . . . Wo daher ein der

<sup>68</sup> Ebd.

<sup>69</sup> Vgl. die auszugsweise Wiedergabe VGH Baden-Württemberg, ET 1982, 849 (878 ff.).

<sup>70</sup> Belegt an einem Beispiel aus der Personendosimetrie: Nach dem Sachverhalt des Urteils des Bayrischen Landessozialgerichts v. 24. 1. 1985 (L 2/Kn 14/77 U) war nach herkömmlichen Erfassungsmethoden für den Kläger eine Strahlenbelastung von maximal 250 mrem im Laufe einer ca. 13jährigen Berufspraxis im Uranbergbau festgestellt worden. Anhand des neu entwickelten Verfahrens der »biologischen Dosimetrie« wurde demgegenüber eine reale Strahlenexposition von 38 rem (!) nachgewiesen.

<sup>71</sup> H. W. Rengeling (FN 49), S. 268.

<sup>72</sup> Aus der Rechtsprechung: OVG Münster, Ur. v. 20. 2. 1975, ET 1975, 220; OVG Lüneburg, Beschl. v. 17. 10. 1977, DVBl. 1978, 67 (69); VGH Baden-Württemberg, Ur. v. 30. 3. 1982, ET 1982, 849 (862 ff.); aus der Literatur: R. Breuer (FN 60), S. 75 ff.; ders. (FN 44), S. 832; A. Hanning/K. Schmieder (FN 44), S. 12; K.-P. Winters (FN 6), S. 105; ders. (FN 44), S. 274; Chr. Pestalozza (FN 16), S. 494 f.; a. A. VG Schleswig, Ur. v. 17. 3. 1980, NJW 1980, 296 (297 f.); Chr. Degenhart (FN 44), S. 233 ff.; D. Grimm (FN 9), S. 25 ff.

<sup>73</sup> F. Ossenbühl, Die gerichtliche Überprüfung der Beurteilung technischer und wirtschaftlicher Fragen in Genehmigungen des Baus von Kraftwerken, DVBl. 1978, 1 ff. (8).

<sup>74</sup> BVerwGE 23, 194 (200 f.); 35, 69 (72 ff.); 45, 162 (164 ff.); 50, 161 (164 ff.); 55, 250 (253 f.); 62, 86 (101 ff.). Sachliche Ausnahmereiche wie z. B. in BVerwGE 11, 165 (166 f.); 38, 105 (110 ff.); 39, 197; 56, 31 (45 ff.); 61, 176 (185 f.) sind hier nicht einschlägig.

<sup>75</sup> S. nur F. Ossenbühl (FN 73).

<sup>76</sup> BVerfGE 61, 82 (115).

Exekutive zugewiesener Vorbehalt vor der verfassungsrechtlichen Kompetenzzuordnung Bestand hat, kann er nicht durch eine mit ihm unvereinbare Ausweitung der gerichtlichen Kontrollbefugnisse wieder in Frage gestellt werden.«<sup>77</sup>

Wer die Gründe für die Entwicklung dieser Position in den Debatten der Verwaltungsrechtsdogmatik der letzten Jahre vermutet, dürfte auf der falschen Fährte sein. Jedenfalls nach einer Einschätzung des Senatsvorsitzenden *Sendler* wurden »für die Bejahung administrativer Beurteilungsspielräume in den vergangenen Jahren keine grundsätzlich neuen rechtsdogmatischen Einsichten gewonnen«. Zugleich wollte er sich »pragmatischen Erwägungen« nicht verschließen.<sup>78</sup> Und diese werden im legislativen Bereich angestellt: Die »Unabhängige Kommission des Bundes zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung« (Waffenschmidt-Kommission) empfiehlt dem Gesetzgeber, durch legislative Maßnahmen einen exekutiven, von den Gerichten zu respektierenden Handlungsspielraum abzusichern, u. a. in Bereichen,

»bei denen Feststellungen und Bewertungen maßgeblich von Sachverständigen mitbestimmt sind und das Gericht seine Entscheidungsfindung ebenfalls nur unter Beiziehung von Sachverständigen treffen könnte (z. B. Stand von Wissenschaft und Technik).«<sup>79</sup>

Dementsprechend schlug der Vorsitzende des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages *Helmrich* auf einem wissenschaftlichen Symposium die Einführung eines § 114a VwGO vor, der generell für alle unbestimmten Rechtsbegriffe, die Abwägungen, Prognosen oder Wertungen zum Inhalt haben, den gerichtlichen Kontrollmaßstab auf die Vertretbarkeit der Verwaltungsentscheidung reduzieren soll.<sup>80</sup>

Stellt sich demnach das Wyhl-Urteil des BVerwG als vorausseilender Gehorsam der Judikative an zu erwartendes Recht dar? Strategische Absichten sind leichter zu unterstellen: Das Bauernopfer der (ohnehin ungeliebten<sup>81</sup>) Atomrechtsprozesse wird angeboten zur Abwehr *Helmrichs* »pauschale(r) Radikalkur« und Eröffnung des Königswegs der »differenzierende(n) Prüfung der jeweiligen Einzelschrift, ob in sie ein Beurteilungsspielraum ›hineingelesen‹ (!) werden kann.«<sup>82</sup>

### III. Perspektiven?

Der Machtzuwachs der Verwaltung ist im Atom- und Strahlenschutzrecht nach dem Wyhl-Urteil des BVerwG real geworden. Wenn die Klägerseite bei der Urteilsverkündung mit dem Hinweis, sie habe einen »Teilerfolg« errungen<sup>83</sup>, getröstet werden sollte, rekurriert diese Wertung des Gerichts darauf, daß es der Senat in den Passagen des Urteils zur Abgrenzung von Konzeptvorbescheid, vorläufigem positiven Gesamturteil und erster Teilgenehmigung – entgegen der Vorinstanz<sup>84</sup> – ablehnte, die erste Teilgenehmigung für das KKW Süd (Wyhl) zugleich als einen

<sup>77</sup> BVerwG, DVBl. 1986, 190 (195).

<sup>78</sup> H. Sendler, Grundprobleme des Umweltrechts, JuS 1983, 255 ff. (260).

<sup>79</sup> Beschluß der Waffenschmidt-Kommission v. 4.2.1985, mitgeteilt von G. Schmidt-Eichstaedt, Der Konkretisierungsauftrag der Verwaltung beim Vollzug öffentlich-rechtlicher Normen, DVBl. 1985, 645 ff. (649).

<sup>80</sup> S. Helmrich (Diskussionsbeitrag), in: V. Götz/H. H. Klein/Chr. Starck (Hrsg.), Die öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle, München 1985, S. 227.

<sup>81</sup> Vgl. Sh. van Buren/E. Ballerstedt/D. Grimm (FN 9), S. 139 ff.

<sup>82</sup> H. Sendler, Die öffentliche Verwaltung zwischen Scylla und Charybdis, NJW 1986, 1084 ff. (1086).

<sup>83</sup> Vgl. FR v. 20.12.1985, S. 1 und 2; FAZ v. 20.12.1985, S. 1 und 2.

<sup>84</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 30.3.1982, ET 1982, 849 (852 ff.).

Konzeptvorbescheid nach § 7a AtG anzusehen<sup>85</sup>, und somit den Klägern nicht vollends die Tür für ihr Rechtsschutzbegehren zuschlug.

Doch, so ist zu fragen, sollen die Kläger nach diesem »Teilerfolg« tatsächlich zukünftig darum prozessieren, ob die Genehmigungsbehörde die ihr zustehende Einschätzungsprärogative sachgerecht ausgeübt hat? Zu raten ist es ihnen nicht. Denn aufgrund der mit dem Wyhl-Urteil zurechtgestutzten gerichtlichen Kontrollkompetenz läßt sich der empirischen Aussage, »daß es bisher kein einziges rechtskräftiges Urteil in der Hauptsache gibt, durch das eine Bau- oder Betriebsgenehmigung für ein Kernkraftwerk aufgehoben worden wäre«<sup>86</sup>, eine prognostische beifügen: Es wird auch keines geben.

Es sei denn, jener lapsus linguae, bei dem die Charakterisierung der wissenschaftlichen Erkenntnismöglichkeiten und des Erkenntnisstandes in der Kerntechnik durch das Bundesverfassungsgericht aufgegriffen werden sollte<sup>87</sup>, die Autoren indes versehentlich das Wort Atomtechnik mit »Atomrecht« ersetzten, würde als treffende Zustandsbeschreibung nach dem Wyhl-Urteil wahrgenommen, nämlich daß es sich »... im Atomrecht um Annäherungswissen handelt, das nicht volle Gewißheit vermittelt, sondern durch jede neue Erfahrung korrigierbar ist und sich insofern immer nur auf dem neuesten Stand unwiderlegten möglichen Irrtums befindet.«<sup>88</sup>

## Heinz Eduard Tödt/Rainer Eckertz Friedenssicherung und Bundeswehr im Schulunterricht – Gewissensbildung oder Indoktrination?

### *I. Der aktuelle Konflikt*

Der baden-württembergische Minister für Kultus und Sport hat mit der Verwaltungsvorschrift vom 21. Juli 1983 (III 3585/129) die Erklärung der CDU/CSU-regierten sogenannten B-Länder vom 13. Juni 1983 zum Thema »Friedenssicherung und Bundeswehr im Unterricht« zur verbindlichen Grundlage für allen Schulunterricht, in dem »Themen des Friedens, der äußeren Sicherheit und Rüstung erörtert werden«, gemacht (Kultus und Unterricht 1983 Nr. 17, 525–527 – Text der Verwaltungsvorschrift und der Erklärung).

Eine Gruppe von Eltern und Schülern hat gegen die Erteilung von Unterricht nach Maßgabe der Verwaltungsvorschrift Klage erhoben, weil ein derartiger Unterricht im Widerspruch zu ihren Glaubensüberzeugungen als evangelische Christen stehe, das Elternrecht, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit verletze.

Das Verwaltungsgericht Karlsruhe hat auf die mündliche Verhandlung vom 25. Juli 1985 hin die Klage mit dem Urteil 1 K 40/84 abgewiesen.

<sup>85</sup> Vgl. BVerwG, DVBl. 1986, 190 (191 ff.); hierzu H. W. Rengeling (FN 49), S. 270 f.

<sup>86</sup> H. Albers (FN 14), S. 1039.

<sup>87</sup> S. BVerfGE 49, 89 (143).

<sup>88</sup> T. Beck/U. Wendeling-Schröder, Der Arbeitnehmer als Risikofaktor?, WSI-Mitteilungen 1985, 754 ff. (763).